

*M.M. Groothuis**

8.1 Inleiding

Het beginsel van openbaarheid van bestuur en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer worden beide beschouwd als elementen van de democratische rechtsstaat. Het belang van openbaarheid van bestuur en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen echter op gespannen voet met elkaar staan. Dit hoofdstuk belicht de relatie tussen beide belangen.

Het streven naar openbaarheid is een uitvloeisel van zowel de rechtsstaatgedachte als de idee der democratie.¹ De democratische rechtsstaat kan alleen goed functioneren als de burgers toegang tot overheidsinformatie hebben. Art. 110 van de Grondwet schrijft voor dat 'de overheid bij de uitvoering van haar taken openbaarheid betracht volgens regels bij de wet te stellen'. De openbaarheid van bestuur ziet op de openbaarheid van vergaderingen van vertegenwoordigende organen en hun commissies, en bovendien op de openbaarheid van informatie vervat in overheidsdocumenten; het laatste punt is geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).²

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vloeit voort uit de rechtsstaatgedachte. Dit fundamentele recht is vastgelegd in art. 10, eerste lid, van de Grondwet en is voorts verankerd in art. 8, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in art. 17, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).³

* Mr. M.M. Groothuis is als universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

1 Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.R. de Reede en G.J.M. van Wissen, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 656-657. Zie over de verhouding tussen openbaarheid van bestuur, democratie en rechtsstaat ook: L.J.A. Damen, 'Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan de democratische rechtsstaat?', *Ars Aequi* 2004, nr. 7/8, p. 527-536; E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 11-15.

2 Van Wijk / Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2005, p. 282.

3 Volgens Daalder kan aan art. 10 EVRM en art. 7 Gw geen afdwingbare aanspraak op overheidsinformatie worden ontleend. Garingsvrijheid veronderstelt niet een recht op (toegang) tot overheidsinformatie: EHRM 18 mei 2004, appl.nr. 42841/02 (Eccleston) en EHRM 19 februari 1998, NJ 1999, 690, m. nt. EJD (Guerra). Dit laat onverlet dat burgers onder omstandigheden wel aan art. 8 en art. 13 EVRM een recht op toegang tot hen betreffende cq. voor hen persoonlijk relevante informatie kunnen ontleen, bijvoorbeeld informatie die over een persoon bij inlichtingendiensten is opgeslagen. Zie

In concrete gevallen kunnen het belang van openbaarheid van bestuur en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer met elkaar botsen. Een verzoek om informatie van een journalist over de uitvoering van asielwetgeving kan bijvoorbeeld botsen met het belang van asielzoekers dat geen tot hen herleidbare informatie openbaar wordt gemaakt. De beide belangen dienen dan tegen elkaar te worden afgewogen. De hiervoor genoemde grondwets- en verdragsbepalingen, alsmede de daarop gebaseerde wet- en regelgeving, bieden daarvoor een kader. Uiteindelijk is het, in geval van een geschil, aan de rechter om te bepalen of in het concrete geval voldoende recht is gedaan aan de weging van de betrokken belangen door het bestuursorgaan. Over die belangenafweging, en de wettelijke kaders daarvoor, gaat dit hoofdstuk.

De opzet is als volgt. Par. 8.2 schetst het wettelijk kader voor openbaarheid van bestuur (Grondwet, Wob en bijzondere regelingen). In par. 8.3 staat de botsing tussen het belang van openbaarheid en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer centraal. Hier wordt de vraag behandeld hoe de Wob het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beschermt en hoe de Wob zich verhoudt tot de Wet bescherming persoonsgegevens. In par. 8.4 komt het Europeesrechtelijke kader voor openbaarheid van bestuur aan de orde en wordt aangegeven hoe daarbij de belangen van openbaarheid en privacybescherming tegen elkaar worden afgewogen. In par. 8.5, ten slotte, volgt een vooruitblik naar toekomstige regelgeving inzake openbaarheid van bestuur en privacybescherming.

8.2 Openbaarheid van bestuur: wettelijk kader

8.2.1 Grondwettelijk kader

Het streven naar openbaarheid is, zoals hiervoor aangegeven, een uitvloeisel van zowel de rechtsstaatgedachte als de idee der democratie. Het beginsel dat de publieke zaak in het openbaar moet worden behandeld en besproken was wat betreft de vergaderingen van het parlement al te vinden in art. 64 van de Staatsregeling 1798 en in art. 108 van de Grondwet 1815 (nu art. 66).⁴ Het beginsel is nu in de Grondwet eveneens vastgelegd voor de vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraden (art. 125 lid 1), waterschapsbesturen (art. 133, lid 2), besturen van openbare lichamen voor beroep en bedrijf (art. 134, lid 2) en voor terechtzittingen (art. 121). Daarnaast schrijft het eerder genoemde art. 110 Gw voor dat de overheid bij de uitvoering van haar taken openbaarheid betracht volgens regels bij de wet te stellen.

In 2000 heeft de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk de regering geadviseerd om een wetsvoorstel in te dienen voor een nieuw grondrecht op toegang

uitgebreid: E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 15-18.

4 Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.R. de Reede en G.J.M. van Wissen, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 656-657.

tot en toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.⁵ Onder ‘bij de overheid berustende informatie’ worden in dit voorstel zowel zakelijke gegevens als persoonsgegevens verstaan. Achtereenvolgende kabinetten hebben (nog) geen gehoor gegeven aan het advies van de Commissie. Weliswaar is in 2001 een wetsvoorstel voor een nieuw grondrecht voor advies aan de Raad van State voorgelegd, maar de regering heeft in 2004 aan de Tweede Kamer bericht dat verdere besluitvorming over dit wetsvoorstel zal plaatsvinden nadat een kabinetsstandpunt op de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur is uitgebracht.⁶

8.2.2 *Wet openbaarheid van bestuur*

De Wob regelt de openbaarheid en het verstrekken van gegevens over het bestuurlijk handelen van bestuursorganen (in de zin van art. 1:1 Algemene wet bestuursrecht) voor zover zij niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd.⁷ Kernbepalingen zijn de artt. 2, 3, 7, 8, 10 en 11.⁸

Art. 2 geeft de hoofdregel van de Wob: krachtens deze bepaling verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie overeenkomstig deze wet, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, en gaat het daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Art. 3 stelt regels voor informatieverstrekking op verzoek. Ingevolge het eerste lid kan een ieder een verzoek indienen om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid voor zover die is neergelegd in documenten bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.⁹ Het begrip ‘document’ wordt ruim opgevat (art. 1, sub a): het gaat om schriftelijke stukken of ander materiaal dat gegevens bevat. Ook elektronisch vastgelegde informatie kan eronder vallen.¹⁰

5 Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, *Grondrechten in het digitale tijdperk*, Kamerstukken II 2000/01, 27 460 nr. 1, bijlage 1.

6 Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2004, griffiennr. 132291.

7 Besluit bestuursorganen WNo en Wob, *Stb.* 1998, 580. Zie ook: C.A.C.M. Ballegooij et al, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Kluwer: Deventer 2004, p. 128-129.

8 Zie voor een uitgebreide bespreking van de structuur en kernbepalingen van de Wob: J.A. Hofman & J.A. van Schagen, *Openbaarheid van bestuur*, *Ars Aequi Cahiers* Staats- en bestuursrecht deel 7, p. 40-65. Vgl. ook Van Wijk / Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2005, p. 282-284 en C.A.C.M. Ballegooij c.s., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Kluwer: Deventer 2004, p. 128-132.

9 Art. 3, derde lid, Wob.

10 De MvT (*Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3 p. 21) stelt hierover: ‘Tot “ander materiaal dat gegevens bevat” behoren onder meer foto’s, films, ponskaarten- en banden en elektronische kaarten en –banden. De ontwikkeling van de computertechniek zal naar verwachting tot nieuwe gegevensdragers leiden. Het is niet onmogelijk dat gegevens niet alleen worden gedragen door de software, maar dat zij reeds in de hardware worden ingebouwd of geprogrammeerd.’ Zie over elektronisch vastgelegde informatie: I.P.R. Bergveld, H.W.K. Kaspersen & A.R. Lodder, *Wob & ICT*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2000, p. 11 e.v.; M. Reinsma & H. van der Sluijs, *Naar een ruimere openbaarheid*

De informatieverstrekking kan op vier wijzen geschieden (art. 7, eerste lid): door een kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken, door kennisneming van de inhoud toe te staan, door een uitsluitend of een samenvatting van de inhoud te geven, of door inlichtingen daaruit te verschaffen.

Art. 8 geeft regels voor informatieverstrekking door het bestuursorgaan uit eigen beweging. Krachtens het eerste lid van deze bepaling verschaft het bestuursorgaan uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursuitvoering. Volgens het tweede lid draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat deze informatie in begrijpelijke vorm wordt verschaft, op zodanige wijze dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Art. 10 Wob geeft vervolgens een aantal absolute en relatieve uitzonderingsgronden op de plicht tot informatieverstrekking voor het bestuursorgaan.¹¹ In het geval van een absolute uitzonderingsgrond – bijvoorbeeld de situatie dat verstrekking van de informatie de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden (art. 10, lid 1, sub b) – behoeft het belang van de informatieverstrekking niet te worden afgewogen tegen het belang van het niet verschaffen van de informatie. Als de absolute uitzonderingsgrond zich voordoet, *moet* de informatie worden geweigerd. In geval van een relatieve weigeringsgrond daarentegen – bijvoorbeeld de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10, lid 2, sub e) – dient een belangenafweging te worden gemaakt. In die gevallen staat de bescherming van het betrokken belang voorop. Weliswaar kan het publieke belang van het verstrekken van informatie tegen zo'n beschermd belang opwegen, maar dat moet dan wel een 'voor de hand liggende zaak zijn', zo stelt de memorie van toelichting.¹²

De absolute weigeringsgronden zijn opgesomd in art. 10, eerste lid, Wob. Volgens die bepaling blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in par. 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2002, p. 17-18 en E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 96-98.

¹¹ Zie de MvT over dit onderscheid: *Kamerstukken II* 1986-1987, 19 859 nr. 3, p. 17.

¹² *Kamerstukken II* 1986-1987, 19 859 nr. 3, p. 17.

De relatieve weigeringsgronden zijn te vinden in art. 10, tweede lid, Wob. Krachtens die bepaling blijft het verstrekken van informatie eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in art. 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

De uitzonderingsgronden genoemd in art. 10, eerste lid, aanhef en sub d, en art. 10, tweede lid, aanhef en sub e hebben betrekking op het belang van privacybescherming. Deze uitzonderingsgronden, alsmede de daarop gebaseerde jurisprudentie, worden verder geanalyseerd in par. 8.3 van dit hoofdstuk.

Art. 11 Wob strekt tot het waarborgen van de vertrouwelijkheid van intern beraad binnen bestuursorganen. Ingevolge het eerste lid, wordt, in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Het tweede lid bepaalt dat over beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering (wel) informatie kan worden verstrekt in een niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.¹³

Sinds 2006 bevat de Wob voorts een aantal artikelen over hergebruik van overheidsinformatie ((Hoofdstuk V A, art. 11a-11i Wob).¹⁴ Deze bepalingen zijn ingevoegd ter implementatie van EG-Richtlijn 2003/98/EG inzake hergebruik van overheidsinformatie.¹⁵ De richtlijn vormt het Europese kader voor hergebruik van overheidsdocumenten en moet ervoor zorgen dat dit hergebruik geschiedt op basis van eerlijke, evenredige en niet-discriminerende voorwaarden. Aan de richtlijn ligt het uitgangspunt ten grondslag dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger

13 Zie uitgebreid over de beperkingsgronden van art. 11 Wob: .A. Hofman & J.A. van Schagen, *Openbaarheid van bestuur*, Ars Aequi Cahiers Staats- en bestuursrecht deel 7, p. 62 e.v.

14 Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie), *Stb.* 2006, 25.

15 Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, *PbEU* 31 december 2003, L345/90.

en het bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar dient te zijn.¹⁶ Volgens het nieuwe art. 11b van de Wob kan een ieder een verzoek om hergebruik richten tot een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Onder hergebruik wordt verstaan: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd (art. 1, sub h, Wob). Hergebruik van overheidsinformatie kan onder omstandigheden op gespannen voet staan met het belang van privacybescherming. In par. 3 van dit hoofdstuk wordt dit verder belicht.

8.2.3 *Relatie van de Wob met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)*

In de memorie van toelichting bij de Wbp wordt de Wob aangeduid als een *lex specialis* ten opzichte van de Wbp.¹⁷ Als op grond van art. 10, tweede lid, onderdeel e, van de Wob persoonsgegevens openbaar worden gemaakt, is sprake van een wettelijke plicht als bedoeld in art. 8, onderdeel c, van de Wbp, waardoor de openbaarmaking en verstrekking van de persoonsgegevens niet in strijd komt met de Wbp. Ten einde te voldoen aan richtlijn nr. 95/46/EG is met de invoering van de Wbp aan art. 10, eerste lid, van de Wob het in het vorenstaande besproken onderdeel d toegevoegd over bijzondere persoonsgegevens die op grond van de Wob nooit openbaar mogen worden gemaakt.

8.2.4 *Bijzondere regelingen inzake openbaarheid*

Naast de Wob zijn er nog verscheidene bepalingen in andere regelingen die dezelfde materie regelen voor een specifiek terrein. Dergelijke specifieke openbaarheidsregelingen impliceren in beginsel¹⁸ de niet-toepasselijkheid van de Wob.¹⁹ Voorbeelden zijn hoofdstuk IV (artt. 45 – 57) van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

16 Zie over deze richtlijn en de implementatie daarvan in Nederland: M. de Vries, 'Implementatie van de EU-Richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de Wob. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.' *Nederlands Juristenblad* 29 oktober 2004, afl. 39, p. 2038-2043; K. Janssen & J.J.C. Kabel, 'Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in Nederland en België', *Computerrecht* 2005, nr. 3, p. 117-129.

17 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 43.

18 Voor een geval waarin de bijzondere wet een regeling geeft naast die van de Wob, zie ABRS 8 september 2004, *Gemeentestem* 7222, 14, m.nt. Kooper (WOZ-waardegebieden Renkum).

19 Van Wijk / Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2005, p. 284.

2002,²⁰ art. 44 van de Archiefwet 1995²¹ en afdeling 3.4 (art. 3:10-3:18) van Algemene wet bestuursrecht.²²

8.3 Privacybescherming en openbaarheid

8.3.1 Inleiding

Deze paragraaf behandelt eerst de vraag hoe de Wob het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beschermt. Tevens wordt aangegeven welke rechtsmiddelen openstaan voor degene(n) wiens persoonlijke levenssfeer in het geding is bij openbaarmaking van bestuursinformatie, alsmede voor degene(n) wiens verzoek om openbaarmaking wordt geweigerd of niet volledig wordt gehonoreerd.

8.3.2 Bescherming van bijzondere persoonsgegevens (art. 10, lid 1, sub d Wob)

Ingevolge art. 10, eerste lid, aanhef en onder d, Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het persoonsgegevens betreft als bedoeld in par. 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking van de gegevens kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. De genoemde paragraaf van de Wbp (art. 16-24) geeft regels voor de verwerking van 'bijzondere persoonsgegevens'. Het gaat hierbij om gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging. Ook strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag worden als bijzondere persoonsgegevens aangemerkt.

Indien het verzoek om informatie 'bijzondere persoonsgegevens' betreft is verstrekking op grond van art. 10, eerste lid, aanhef en onder d, Wob niet toegestaan, tenzij die verstrekking *kennelijk* geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Met 'kennelijk' wordt volgens de memorie van toelichting²³ bedoeld: ondubbelzinnig, zonder twijfel.²⁴

20 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877 nr. 3, p. 62. Zie over het bijzondere karakter van deze openbaarmakingsregeling ook B.G.J. de Graaff & E.J. Janse de Jonge, 'De wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten', *Nederlands Juristenblad* afl. 41, 19 november 1999, p.1925-1931.

21 Rb. Breda 20 december 1994, *AB* 1995, 183; No. 14 oktober 1998, *AB* 440.

22 Zie hierover L. Kooman & R.Th.J. van 't Zelfde, 'De Wob en bijzondere openbaarmakingsregelingen', *Gemeentestem* 2002, 7171, p. 489-498.

23 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 410, nr. 7, p. 7.

24 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van art. 10, eerste lid Wob blijkt dat een bestuursorgaan niet kan volstaan met de vaststelling dat de verstrekking niet is toegestaan op grond van deze bepaling. Daarnaast dient te worden onderzocht of – hoewel verstrekking op grond van art. 10, eerste lid, Wob niet is toegestaan – de Wbp toch verwerking en dus verstrekking mogelijk maakt. In dit verband is art. 23 Wbp van belang, dat onder voorwaarden verwerking van bijzondere persoonsgegevens

8.3.3 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10, lid 2, sub e Wbp)

Art. 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob schrijft voor dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege blijft, voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De memorie van toelichting stelt over deze uitzonderingsgrond onder meer:²⁵

‘Over gegevens van persoonlijke aard, door burgers aan de overheid verstrekt, in het vertrouwen dat deze alleen door de overheid zouden worden gebruikt voor het doel dat bij het verschaffen ervan wordt beoogd, wordt geen informatie naar buiten verstrekt indien het publieke belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de vertrouwelijkheid van de informatie. De burger, die persoonlijke gegevens aan de overheid verstrekt, kan deze zodanig merken met termen als ‘vertrouwelijk’, ‘persoonlijk’ of ‘geheim’. Noodzakelijk is het echter niet; het persoonlijk karakter kan ook zonder deze aanduidingen uit de aard van de persoonsgegevens blijken.’

Ten tijde van de totstandkoming van de Wob ging de wetgever er blijkens deze passage van de memorie van toelichting nog vanuit, dat het bij gegevens als bedoeld in art. 10 tweede lid, onder e, zou gaan om gegevens die burgers zelf aan de overheid zouden verstrekken. Ook gegevens die de overheid langs andere weg heeft verkregen (bijvoorbeeld van een bedrijf) kunnen echter onder deze bepaling vallen.²⁶

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet beperkt tot particuliere personen; ook bestuurders en ambtenaren hebben daar recht op. De uitzonderingsgrond van art. 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob geldt daarom ook voor gegevens daaromtrent, neergelegd in documenten die berusten bij overheidsorganen en diensten, instellingen en bedrijven die daaronder vallen. Het betreft hier gegevens over individuele functionarissen. Deze uitzonderingsbepaling heeft echter geen betrekking op de verzamelde geobjectiveerde gegevens die uit de individuele gegevens zijn afgeleid.²⁷

Volgens vaste jurisprudentie is de persoonlijke levenssfeer van personen in beginsel niet in het geding voor zover het uitsluitend hun beroepshalve functioneren betreft.²⁸ Gegevens over de opleiding van individuele ambtenaren bijvoorbeeld behoren tot hun beroepshalve functioneren en openbaarmaking van gegevens daarover kon niet met een beroep op art. 10, tweede, lid, sub e worden geweigerd.²⁹ Datzelfde geldt voor

toestaat. Zie in het bijzonder art. 23, eerste lid, onder a (verwerking geschiedt met toestemming van de betrokkene), art. 23, eerste lid, onder b (betrokkene heeft de gegevens duidelijk openbaar gemaakt) en art. 23, eerste lid, onder d (noodzaak tot nakoming van een volkenrechtelijke verplichting). Zie hierover: E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 205-206.

25 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 35.

26 Zie in dezelfde zin: J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 224.

27 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 36.

28 Vz. ARRS 24 november 1987, *Gemeentestem*, 6862, 5; Vz ARRS 23 augustus 1988, *Gemeentestem* 6882, 7, m. nt. A.L. Beers, *KG* 1988, 413, mt. nt. A.L. Beers; ABRs 18 december 2002, *JB* 2003, 40.

29 ABRs 26 mei 2004, LJN-nummer AO9992.

de datum waarop een individuele ambtenaar bij een dienstonderdeel was gaan werken.³⁰

Een recente zaak waarin een beroep op de persoonlijke levenssfeer werd afgewezen omdat sprake was van ‘beroepsmatig handelen’ betrof het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 23 augustus 2005 om een verzoek te honoreren om openbaarmaking van alle EU-landbouwsubsidies aan Nederland, de Nederlandse landbouwsector, de boeren en agrobédrijven vanaf 2000.³¹ Een belanghebbende bij dat besluit vroeg een voorlopige voorziening tegen dat besluit bij de voorzieningenrechter. Deze overwoog dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen niet in het geding is indien sprake is van beroepsmatig handelen. In het onderhavige geval was sprake van gegevens die betrekking hadden op de bedrijfsmatige exploitatie van landgoederen en verzoekers betrokkenheid daarbij. De persoonlijke levenssfeer van verzoeker, of zijn familie, was naar het oordeel van de voorzieningenrechter derhalve niet in het geding. De voorzieningenrechter oordeelde dan ook dat geen sprake was van een situatie waarin de persoonlijke levenssfeer moest prevaleeren.

Een zaak waarin wel een beroep op art. 10, tweede, lid, sub e kon worden gedaan is de uitspraak in de zaak van de burgemeesters van Smallerland en Hoogeveen die zich bij een avondje stappen zouden hebben misdragen.³² Het Haarlems Dagblad had bij de Minister van Binnenlandse Zaken een verzoek ingediend om inzage van een rapport van de Rijksrecherche hierover, hetgeen de minister had geweigerd. De Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State stelde voorop dat degene die een openbaar ambt bekleedt aangesproken moeten kunnen worden op zijn gedragingen, zeker als die het aanzien van het ambt en het vertrouwen van hen wier belangen hem zijn toevertrouwd zouden kunnen schaden. Vervolgens overwoog de Voorzitter dat hij in dit geval ‘geen gronden aanwezig acht voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat openbaarmaking van het rapport een dusdanige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van beide burgemeesters zou betekenen, dat het belang dat met het verstrekken van de informatie is gediend, hier in dit geval niet tegen opweegt.’ Het besluit tot weigering van openbaarmaking van het rapport werd op die grond in stand gelaten.

Onder omstandigheden wordt in Wob-zaken aanvaard dat ook bij ondernemingen – en in het bijzonder eenmanszaken – de persoonlijke levenssfeer in het geding kan zijn.³³ Zo oordeelde de Rechtbank Amsterdam in een zaak waarin een verzoek om informatie over door of via de Arbeidsinspectie opgelegde bestuurlijke boetes was afgewezen: ‘Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat in het algemeen niet kan worden gezegd dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

30 ABRS 14 juli 2004, AB 2004, 349, m.nt. PJS, JB 2004, 297 m. nt. G. Overkleeft-Verburg.

31 Vz. Rb. Utrecht 20 september 2005, LJN-nummer AU2894.

32 Vz. ARRS 13 december 1988, 3 december 1988, AB 1989, 308.

33 E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p 230.

niet aan de orde kan zijn indien het gaat om openbaarmaking van namen van bedrijven. Voorstelbaar is immers dat de naam van een bedrijf overeenkomt met of herleidbaar is tot de naam van de eigenaar ervan, hetgeen met name het geval zal zijn bij kleine bedrijven en eenmanszaken. De persoonlijke levenssfeer van eigenaars van dergelijke bedrijven kan worden geschaad indien openbaar zou worden gemaakt wanneer en voor welke overtreding aan hen een bestuurlijke boete is opgelegd. De grief van eiseres dat de onderhavige situatie niet onder de werkingssfeer van art. 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob valt, nu het gaat om personen in hun beroepshalve functioneren, kan niet slagen. Ook wanneer zich onregelmatigheden voordoen in de uitoefening van werkzaamheden in het kader van een (eenmans)bedrijf, kan immers de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn.³⁴

In veel gevallen gaat het bij de toepassing van art. 10, tweede lid, sub e Wob om verzoeken van een burger om inzage in door de overheid aangelegde dossiers waarin informatie over een of meer andere burgers is opgenomen. Een voorbeeld van een zodanige zaak waarin het beroep op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet werd aanvaard betrof een verzoek van een persoon om een dossier van de Kinderbescherming in te zien met stukken over zijn adoptie, waarin informatie stond over de identiteit van zijn biologische moeder.³⁵ Deze laatste stelde zich op het standpunt dat inzage in het dossier door de zoon in strijd was met haar persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid, sub e, Wob). Nadat de Kinderbescherming had besloten om het verzoek tot inzage te honoreren diende de moeder daartegen een schorsingsverzoek in. De Voorzitter van de Afdeling rechtspraak stelde in zijn uitspraak voorop dat aan de bezwaren van de biologische moeder tegen de openbaarmaking van het dossier een zeker gewicht niet kon worden ontzegd. Vervolgens woog de Voorzitter de in het kader van de WOB door de biologische moeder aangevoerde bezwaren af tegen de naar het oordeel van de Voorzitter gerechtvaardigde verlangens van de zoon naar kennis omtrent zijn achtergrond. De Voorzitter overwoog dat een algehele afwijzing van het verzoek van de zoon om inzage in het kinderbeschermingsdossier zeker niet gerechtvaardigd zou zijn. Een gedeeltelijke afwijzing van het verzoek, in die zin dat aan de zoon enige passages uit bepaalde documenten zou worden onthouden, had naar het oordeel van de Voorzitter het nadeel dat ten aanzien van die passages veronderstellingen mogelijk zijn die nadeliger zijn voor de biologische moeder dan de werkelijke inhoud. Gelet op het vorenstaande oordeelde Voorzitter dat het besluit van de Raad voor de Kinderbescherming voor haar geen onevenredig nadeel bracht en wees hij het schorsingsverzoek af.

Voorbeelden van zaken waarin een beroep op art. 10, tweede lid, sub e, Wob wel werd aanvaard zijn de weigering om gegevens te verstrekken over het gasgebruik van vakantiewoningen,³⁶ de weigering stukken te verstrekken uit een dossier van de Raad voor de Rechtsbijstand,³⁷ de weigering informatie te verstrekken over inlij-

34 Rb. Amsterdam 8 mei 2003, LJN-nummer AF9132.

35 Vz. ARRS 15 september 1993, AB 1994, 74, mt. nt. AFMB.

36 ARRS 18 december 1984, AB 1986, 225, mt. nt. HJdR.

37 ABRS 31 juli 2002, LJN-nummer AE5936.

vingsverzoeken in de adel met de onderliggende stukken³⁸ en de (gedeeltelijke) weigering van een verzoek om openbaarmaking van de onderliggende stukken bij een in het kader van een asielprocedure opgesteld individueel ambtsbericht.³⁹

8.3.4 Rechtsmiddelen

Een beslissing op een verzoek om verstrekking van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid is een besluit in de zin van art. 1:3 van de Awb, waartegen de bezwaar- en beroepsmiddelen van de Awb openstaan.⁴⁰ Ook de beslissing om bepaalde besluiten actief openbaar te maken wordt onder omstandigheden door de bestuursrechter gekwalificeerd als een appellabel besluit.⁴¹

Tegen een besluit om informatie niet te verstrekken op grond van art. 10, eerste lid onder d of art. 10, tweede lid, Wob kan de verzoeker derhalve bezwaar instellen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 7:1 Awb) en vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter (art. 8:1 en verder Awb).

Tegen een besluit van een bestuursorgaan om informatie (wel) te verstrekken staat voor betrokkenen in de zin van de Wbp – dat wil zeggen degene(n) op wie daarin vervatte persoonsgegevens betrekking hebben⁴² – eveneens de bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb open.⁴³

Daarnaast biedt, indien een verzoek om informatie is toegekend, de Wbp de betrokkene (in de zin van de wet) enkele rechtsmiddelen die voor de burgerlijke rechter kunnen worden ingezet. Ten eerste kan deze schadevergoeding bij de burgerlijke rechter vorderen.⁴⁴ Ten tweede kan hij bij schade of dreigende schade een verbod vragen op voortzetting van het onrechtmatige gedrag.⁴⁵

38 Rb. Den Bosch 15 januari 2003, AWB 01/2445. Zie voor een uitvoerige analyse en bespreking van deze en andere jurisprudentie inzake art. 10, eerste lid, aanhef en onder e, Wob: E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 223-231. Daalder signaleert in zijn analyse een kentering in de jurisprudentie, waar het betreft de inzage van personen in door de overheid over een derde aangelegde dossiers. Aanvankelijk werd een beroep op de persoonlijke levenssfeer relatief snel gepasseerd. In latere zaken stond het belang bij bescherming van de persoonlijke levenssfeer vaker aan openbaarmaking in de weg.

39 Rb. Leeuwarden 16 maart 2006, LJN-nummer AV7608.

40 Zie hierover: Van Wijk / Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2005, p. 523-658.

41 Vgl. ABRS 16 juli 2003, *Mediaforum* 2003-9, nr. 43, m. nt. W. Hins.

42 Art. 1;1, eerste lid, aanhef en onder f Wbp.

43 In dit verband is art. 5, derde lid, van de Wob relevant. Krachtens die bepaling dient een bestuursorgaan de beslissing op een verzoek om informatie, indien het verzoek een derde betreft en deze daarom heeft verzocht, schriftelijk te worden genomen. Ook dient in dat geval de op de derde betrekking hebbende informatie aan hem te worden toegezonden.

44 Art. 49 Wbp.

45 Art. 50 Wbp.

8.3.5 Privacy en hergebruik van overheidsinformatie

Hoofdstuk V-a van de Wob (art. 11a-11i) bevat regels over hergebruik van overheidsinformatie.⁴⁶ Hergebruik van overheidsinformatie kan onder omstandigheden op gespannen voet staan met het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De memorie van toelichting stelde hierover:

‘Informatie kan slechts worden hergebruikt, indien het informatie betreft die openbaar is, en meestal zal dit gaan om informatie die openbaar is op grond van de Wob. Of informatie openbaar kan worden gemaakt wordt bepaald op grond van de artt. 10 en 11 van de Wob. [...] Ook de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) blijft volledig van toepassing. Hergebruik brengt geen wijziging in de verplichtingen en rechten die volgen uit richtlijn 95/46/EG die is geïmplementeerd in de Wbp (art. 1, vierde lid, van de richtlijn). Dat betekent dat, waar bijvoorbeeld raadpleging van in beginsel openbare gegevens is beperkt in verband met bescherming van de persoonlijke levenssfeer of een ander belang, die beperking onverminderd van toepassing is op een verzoek tot hergebruik.’⁴⁷

Bij hergebruik van overheidsinformatie zijn dus twee regimes van belang. De informatie dient eerst openbaar te zijn. Bij een besluit tot openbaarmaking dient te worden getoetst aan de uitzonderings- en beperkingsgronden van de Wob – waaronder de artt. 10, eerste lid, aanhef en onder d en tweede lid, aanhef en onder e – of de bijzondere openbaarheidsregeling. Als de informatie eenmaal openbaar is en wordt hergebruikt, geldt (onverkort) het regime van de Wbp.

8.4 Europeesrechtelijke aspecten

Niet alleen op het nationale niveau, maar ook op het niveau van de Europese Unie gelden regels inzake openbaarheid van informatie. Bij het Verdrag van Amsterdam, ondertekend op 2 oktober 1997 en in werking getreden op 1 mei 1999,⁴⁸ is een nieuwe bepaling inzake het recht op toegang tot documenten opgenomen in het EG-Verdrag: art. 255. Ingevolge het eerste lid van deze bepaling heeft iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig het tweede en derde lid worden bepaald. Het tweede en derde lid schrijven voor dat de Raad binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam

⁴⁶ Zie hierover par. 8.2 van dit hoofdstuk.

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2004/05, 30 188, nr. 3 p. 5-6. Er zal door een overheidsorgaan dus altijd eerst moeten worden gezien of het gaat om openbare informatie op grond van de Wob of een bijzondere openbaarmakingsregeling. (MvT p. 5).

⁴⁸ Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, *Trb.* 1998, 11.

de beginselen en beperkingen betreffende dit recht op toegang dient te bepalen en dat elk van de genoemde Europese instellingen in haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot documenten opneemt. Het recht op toegang tot documenten is verder vastgelegd in art. 42 van het op 7 december 2000 ondertekende Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie.⁴⁹

Bij Verordening (EG) Nr. 1049/2001 (verder: de Verordening), die op 3 december 2001 in werking trad, heeft de Raad invulling gegeven aan de in art. 255, tweede lid, gestelde opdracht.⁵⁰ De Verordening heeft betrekking op de documenten berustend bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.⁵¹ Uitgangspunt is dat informatie openbaar is, tenzij uit de Verordening het tegendeel blijkt. De uitzonderingen zijn neergelegd in art. 4 van de Verordening.

Het eerste lid van art. 4 bevat een aantal absolute uitzonderingsgronden: openbare veiligheid, defensie en militaire zaken, internationale betrekkingen en de financiële, monetaire en economische politiek van de Gemeenschap of een lidstaat en de privacy en integriteit van een individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens. Indien een van deze uitzonderingsgronden zich voordoet, moet de instelling de toegang tot het document weigeren. Bij een vergelijking met art. 10 van de Nederlandse Wob valt op dat de privacy van het individu in de Verordening is geformuleerd als absolute uitzonderingsgrond, terwijl deze in de Wob (art. 10, tweede lid, sub e) als relatieve uitzonderingsgrond is opgenomen.⁵² Een tweede verschil is dat de Wob een afzonderlijke – absolute – uitzonderingsgrond kent voor ‘bijzondere persoonsgegevens’ (gevoelige gegevens, art. 10, lid 1, sub d Wob) terwijl de Verordening daarvoor geen afzonderlijke uitzonderingsgrond kent.⁵³

49 Dit Handvest werd ondertekend en afgekondigd op de Europese Raad van Nice (7-10 december 2000).

50 Verordening (EG) Nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, *PbEG* L 145 van 31 mei 2001, p. 43-48. De reglementen als bedoeld in het derde lid van art. 255 EG-Verdrag zijn eveneens in 2001 tot stand gebracht: Besluit van de Raad van 29 november 2001 tot wijziging van het reglement van orde van de Raad (2001/840/EG), *Pb* L 313 van 30 november 2001, p. 40-43; 2001/937/EG, EGKS, Euratom: Besluit van de Commissie van 5 december 2001 tot wijziging van haar Reglement van orde (kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 3714) *Pb* L 345 van 29 december 2001, p. 94-98; Besluit van het Bureau over de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, *Pb*. Nr. C 374 van 29/12/2001, p. 1-6.

51 Zie uitgebreid over de toegang tot informatie in de Europese Unie en een rechtsvergelijking van de wetgeving van de Lid-Staten: H. Kranenborg & W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member States Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005; P.J. Stolk & A. Tunoviæ (ed.) *Transparency in Europe II. Public Access to Documents in the EU and its Member States*, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2005.

52 Zie voor een vergelijking tussen de Verordening en de Wob ook: *Kamerstukken II* 2000/01, 21 501-02, nr. 381, p. 2 e.v.

53 De Verordening bevat wel een regeling voor zogeheten ‘gevoelige documenten’ (art. 9): documenten afkomstig van de instellingen en internationale organisaties en die gerubriceerd zijn als ‘zeer geheim’, ‘geheim’ of ‘vertrouwelijk’.

Het tweede lid van art. 4 bevat enkele relatieve uitzonderingsgronden: commerciële belangen van natuurlijke en rechtspersonen, rechterlijke procedures en juridisch advies en het doel van inspecties, onderzoeken en audits. Wanneer een van deze uitzonderingsgronden zich voordoet, dient een belangenafweging te worden gemaakt. Als de openbaarmaking van een document zou leiden tot ondermijning van de bescherming van een van deze belangen, dient de instelling toegang tot het document te weigeren, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

Het derde lid bevat uitzonderingsgronden voor documenten die in Nederland aangeduid worden als ‘documenten van intern beraad’, in de Verordening omschreven als ‘documenten voor intern gebruik’. Documenten van intern gebruik die betrekking hebben op een onderwerp waarover nog geen besluit genomen is, kunnen worden geweigerd als openbaarmaking het besluitvormingsproces in belangrijke mate ondermijnt, tenzij er een publiek belang is bij openbaarmaking dat zwaarder moet wegen.⁵⁴

Het vierde lid ten slotte heeft betrekking op de positie van derden. Indien toegang wordt gevraagd tot documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of de uitzonderingen van het eerste of tweede lid van toepassing zijn, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

Op basis van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de regelgeving inzake toegang tot documenten van de Europese Unie inhoudelijk vergelijkbaar is met de Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur, ook waar het de toegang betreft tot informatie waarin de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van individuen in het geding is. Op het punt van de procedurele uitwerking zijn er echter wel verschillen tussen beide openbaarheidsregelingen.

8.5 Slot

Op 27 december 2005 kondigde de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan een opdracht te zullen verstrekken om te komen tot een geheel vernieuwde ‘Wet openbaarheid van overheidsinformatie’.⁵⁵ De minister gaf aan dat in het voorontwerp gebruik zou worden gemaakt van de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur die in 2004 heeft plaatsgevonden.⁵⁶ In het voorjaar van 2006 werd een voorontwerp voor de nieuwe wet gepubliceerd op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁵⁷

54 De tweede par. van lid 3 geeft verder regels voor toegang tot documenten van intern gebruik waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden.

55 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 214, nr. 2. Deze opdracht is verleend aan prof. mr. B.M.J. van der Meulen van de Wageningen Universiteit.

56 De evaluatie is uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg. Het eindrapport van de evaluatie werd in 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer: brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 10 mei 2004, bijlage bij bzk0400352.

57 http://www.minbzk.nl/grondwet_en/openbaarheid/publicaties/voorontwerp_algemene.

Het voorontwerp, dat ter vervanging van de Wet openbaarheid bestuur dient, beoogt blijkens de toelichting het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie te versterken. Het voorontwerp stelt in art. 1:1 voorop dat ieder recht heeft op toegang tot bij de overheid berustende informatie, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen.

Met betrekking tot het belang van de persoonlijke levenssfeer is in de eerste plaats art. 3:4 van het voorontwerp van belang. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder h, van deze bepaling blijft het openbaar maken van andere informatie dan de informatie bedoeld in art. 3:2 achterwege, voorzover door openbaarmaking daarvan ernstig nadeel wordt toegebracht aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁵⁸ Daarnaast is art. 3:4, eerste lid, aanhef en onder c, van belang. Krachtens dit artikellid blijft het openbaar maken van andere informatie dan de informatie bedoeld in art. 3:2 achterwege voor zover dit leidt tot het openbaar maken van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging of van strafrechtelijke persoonsgegevens of van persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag, tenzij het openbaar maken van de informatie kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Deze uitzonderingsgronden komen, hoewel ze anders zijn geformuleerd, inhoudelijk in hoofdlijnen overeen met de nu geldende uitzonderingsgronden zoals vastgelegd in art. 10, eerste lid, onder d en tweede lid onder e van de Wob.

Nieuw in het voorontwerp is het voorstel om wettelijk vast te leggen dat iedere natuurlijke- en rechtspersoon recht heeft op toegang tot informatie die hem betreft. Ingevolge art. 1:2 van het voorontwerp heeft **iedere natuurlijke of rechtspersoon een bijzonder recht op toegang tot de op hem betrekking hebbende bij een overheidsorgaan berustende gegevens, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen.**

Afgewacht moet worden of het voorontwerp voor de nieuwe Algemene wet overheidsinformatie wet zal worden. Het is wel waarschijnlijk dat de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur zal worden gewijzigd en dat het wettelijk kader voor de afweging tussen het belang van openbaarheid en het belang van privacybescherming de komende jaren derhalve in beweging zal blijven.

⁵⁸ In art. 3:2 wordt opgesomd welke informatie altijd openbaar is.